



Når myndigheder kommer på besøg

10 år med retssikkerhedsloven

Gøtze, Michael; Bergqvist, Christian

Published in:
Juristen

Publication date:
2014

Document version
Tidlig version også kaldet pre-print

Citation for published version (APA):
Gøtze, M., & Bergqvist, C. (2014). Når myndigheder kommer på besøg: 10 år med retssikkerhedsloven. *Juristen*, 2014(6), 221-230.

Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven

Af professor, ph.d. Michael Gøtze og lektor ph.d. Christian Bergqvist

Artiklen belyser de seneste 10 års udvikling i brugen af administrative kontrolundersøgelser efter retssikkerhedsloven. Artiklen sætter fokus på lovreguleringen af kontrolundersøgelser og på udvalgte dele af forvaltningsmyndigheders praksis med kontrolundersøgelser. Trods en forventning om det modsatte er antallet af lovbestemmelser, der hjemler administrative kontrolundersøgelser uden retskendelse, steget markant de seneste år. Artiklen peger desuden på, at den lovgivningsmæssige stillingtagen til bemyndigelser til kontrolundersøgelser fortsat er relativt standardiseret og indholdsmæssigt åben. I kombination med at de gennemførte kontrolundersøgelser kun i meget begrænset omfang ses at komme til efterprøvelse hos f.eks. domstole og ombudsmand, rejser den beskrevne udvikling en række retssikkerhedsmæssige spørgsmål i forhold til de berørte virksomheder og borgere.

1. Status efter 10 år med retssikkerhedsloven

Artiklens sigte at belyse udvalgte dele af retssikkerhedsloven,¹ som blev vedtaget i 2004 på baggrund af den i pressen rejste men ikke nødvendigvis saglige kritik af forvaltningens påstået frie adgang til at gennemføre kontrolundersøgelser uden retskendelse hos borgere og virksomheder. Der er nu 10 års erfaringer med loven og med brugen af kontrolundersøgelser, og det er i sig selv en anledning til at behandle emnet. Hertil kommer, at retsområdet og den praktiske anvendelse fortsat må betegnes som relativt ubeskrevet.

Konkret er artiklens hovedsigte at belyse lovens anvendelsesområde, navnlig omfanget og arten af den specifikke regulering, som bemyndiger myndigheder at foretage kontrolundersøgelse uden retskendelse. Selve reguleringsmodellen er kendetegnet ved, at lovens anvendelsesområde er gjort dynamisk, og at loven dermed ikke selv foretager en angivelse af området for administrative kontrolbesøg, men overlader det til specifikke bemyndigelser.²

Artiklen indledes med en præsentation af retssikkerhedslovens system (afsnit 2). Det første spørgsmål er herefter, hvordan antallet af bemyndigelser til at gennemføre administrative kontrolundersøgelser har udviklet sig de seneste 10 år (afsnit 3). Undersøgelsen viser, at antallet af sådanne love er markant stigende, uden at der kan identificeres hverken en entydig forklaring eller begrundelse herfor. Endvidere pågår der en parallel, men forholdsvis ubemærket, udvidelse af eksisterende hjemmelsbestemmelser, således at omfanget af kontrolundersøgelsen udvides i forhold til den tidligere retsstilling. Det andet spørgsmål i artiklen vedrører den skønsmæssige karakter af de forskellige bemyndigelser (afsnit 4). Spørgsmålet er, om visse regler fremstår som mere konfliktfyldte end andre, og om der kan spores tendenser i graden af skøn, der er overladt til de forskellige myndigheder. Konfliktfyldte regler vil navnlig være bestemmelser, som åbner for undersøgelser med karakter af forvaltningsretlig efterforskning, uden at de normale strafferetlige

¹ Lov nr. 442 af 09/06/2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligt med senere ændringer. Se generelt om loven i øvrigt Ole Hasselgaard, Jens Møller og Jørgen Steen Sørensen, *Retssikkerhedslovens med kommentarer*, DJØF, 2005. Loven omtales undertiden også som tvangsindgrebsloven.

² Se Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003. Herefter Retssikkerhedskommissionens betænkning. En række problemstillinger blev første gang udførligt omtalt i betænkning nr. 1039/1084 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

retssikkerhedsmæssige garantier træder i kraft. Det tredje spørgsmål i artiklen vedrører begrundelserne for de givne hjemler til at foretage administrative kontrolundersøgelser (afsnit 5). Endelig belyser vi lovens praktiske anvendelse i forskellige sammenhænge, herunder såkaldte koordinerede kontrolundersøgelser, hvor flere myndigheder samarbejder om at gennemføre kontrolundersøgelser, og hvor der sker en koordineret anvendelse af hjemmelsbeføjelser (afsnit 6). Artiklen afsluttes med en belysning af foreliggende prøvelsespraksis (afsnit 7) og en konklusion med retspolitiske forslag (afsnit 8).

Artiklen er underbygget med en række statistiske oplysninger om brug af administrative kontrolundersøgelser, som for klarheds skyld er samlet i en række tabeller i artiklen.

2. Retssikkerhedslovens system

Retssikkerhedsloven befinder sig i et retligt krydsfelt mellem på den ene side at opstille et udtrykkeligt og lovbasert værn over for forvaltningens såkaldte frie og ubegrænsede adgang til at gennemføre kontrolundersøgelser og på den anden side ikke at skulle hindre en effektiv sagsoplysning og kontrolvirksomhed. Loven skal således sikre borgernes og virksomheders retssikkerhed uden at påvirke myndigheders kontrolopgaver. Retssikkerhedsloven tager stilling til en række principielle spørgsmål i tilknytning til forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen. Retssikkerhedsloven er dog som nævnt ikke i sig selv en hjemmelslov, og loven indeholder ingen selvstændig hjemmel for forvaltningen til at anvende tvangsindgreb eller oplysningspligter. Lovens regler, der i øvrigt skal forstås som minimumsregler, er altså alene relevante, i det omfang andre love og bekendtgørelser mv. indeholder en sådan hjemmel.

Retssikkerhedsloven regulerer forvaltningens beslutning og gennemførelse af administrative kontrolundersøgelser, uanset om disse falder uden for forvaltningslovens afgørelsesbegreb, og derved ikke er omfattet af forvaltningsloven og beskyttelsesbestemmelserne heri.

³ Lovens § 3 fastslår udtrykkeligt, at en række af forvaltningslovens bestemmelser gælder for tvangsindgreb omfattet af loven, uanset om forvaltningsloven i øvrigt måtte finde anvendelse. Lovens generelle retlige kendetegn er således, at den regulerer et administrativt indgreb i form af myndigheders kontrolundersøgelser af borgere eller virksomheder. Loven vedrører i udgangspunktet dermed en noget hybrid indgrebs- og sagsoplysningstype, som på den ene side er umiddelbart mærkbar for adressaten, men på den anden side dog ikke fremtræder som en egentlig sanktion, som typisk forbindes med fuldbyrdelsesfasen og med en konstateret regelovertrædelse. Kontrolundersøgelsens noget uklare retlige karakter kan også henføres til, at det synes at forekomme meget sjældent, at den berørte borger eller virksomhed anfægter et kontrolbesøg direkte via f.eks. domstolskontrol eller klage til Folketingets Ombudsmand.

Retssikkerhedsloven fastsætter i kapitel 2 generelle regler for den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndigheder uden for strafferetsplejen skal følge ved gennemførelsen af ”husundersøgelse” eller andre former for tvangsindgreb f.eks. beslaglæggelse af dokumenter eller indhentning af oplysninger.⁴ Lovens anvendelsesområde er altså bredere end den snævre fysiske inspektion af privatejendom. Fra tidspunktet, hvor en myndighed træffer beslutning om et omfattet tvangsindgreb, gælder en række af forvaltningslovens partsrettigheder, jf. § 3. Det drejer sig bl.a.

³ Se generelt om afgørelsesbegrebet f.eks. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, DJØF, 2002, s. 29 ff.

⁴ Et i praksis tæt tilknyttet område er de forskellige former for oplysningspligt, som borgerne har over for forvaltningen i tilknytning til en kontrolundersøgelse. Disse vil ofte tillige være omfattet af loven, men ikke blive belyst nærmere i artiklen direkte.

om reglerne om partsrepræsentation, partsaktindsigt og begrundelse. Herudover indebærer loven, at forvaltningen alene må gennemføre et tvangsindgreb, såfremt mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og at indgrebet i øvrigt fremstår som proportionalt, jf. § 2 samt efter varslingspligten, jf. § 5, stk. 1. Loven gør dog undtagelse til varslingspligten bl.a. i de tilfælde, hvor hensigten med kontrolbesøget mv. ville forspildes, jf. § 5, stk. 4. Retssikkerhedsloven indeholder desuden regler om myndigheders pligt til at forevise legitimation, jf. § 6, stk. 1, pligt til at udvise skønsomhed, jf. § 7, og pligt til at udfærdige rapport om resultatet af tvangsindgrebet, jf. § 8. Endelig afskærer loven som hovedregel forvaltningen fra at kræve oplysninger om et bestemt forhold eller gennemføre en omfattende kontrolundersøgelse, hvis den pågældende borger eller virksomhed er under mistanke for en strafbar lovovertrædelse i forbindelse med samme forhold, jf. § 9, eller såfremt afgivelsen af oplysningerne ville medføre en selvinkriminering, jf. § 10.⁵

Det fremgår af lovens forarbejder, at Justitsministeriet efter lovens ikrafttræden årligt vil udarbejde en Retssikkerhedsredegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Disse redegørelser vil bl.a. skulle indeholde en omtale af eventuel ny lovgivning, der vedrører den offentlige forvaltnings adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, samt på udvalgte områder en omtale af praksis med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Formålet er i henhold til disse bemærkninger at styrke den offentlige interesse og debat om borgernes retssikkerhed. Forskningsmæssigt kan de årlige Retssikkerhedsredegørelser tillige anvendes til at gennemføre en retlig analyse af området samt ikke mindst dets udvikling, hvad der er den valgte metode i det følgende.

3. Udviklingen i antal og fordeling af bemyndigelser

3.1. Markant stigning i antal af bemyndigelser

I Retssikkerhedskommissionens betænkning er der på baggrund af høringssvar fra de forskellige ressortministerier på daværende tidspunkt identificeret i alt cirka 176 bemyndigelser til at gennemføre administrative kontrolundersøgelser.⁶ Dette tal er lagt til grund i den følgende sammenligning, og der er således ikke foretaget eftersyn af denne oprindelige optælling. 176 bemyndigelser er som anført nedenfor endvidere ikke det samme som 176 love, idet det ofte ses, at en lov rummer flere bemyndigelser.

Udviklingen skal sammenholdes med en søgning og optælling, der indikerer, at der i juli 2014 findes ca. 264 bemyndigelser, samlet i 202 love, som giver mulighed myndigheder til uden forudgående retskendelse at foretage tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72.⁷ Der er således

⁵ Se for en kort indføring i disse bestemmelser f.eks. Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, *Forvaltningsret*,

Sagsbehandling, DJØF, 2014, side 34 ff. Retssikkerhedsloven findes endvidere i kommenteret version i Karnovs lovbase.

⁶ I betænkning op. cit. s. 36 er det angivet, at optællingen har identificeret 185 love og bekendtgørelser med hjemmel til at gennemføre administrative kontrolundersøgelser. Da bekendtgørelser må have hjemmel i lov, er der i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende artikel gennemført en manuel optælling af situationen i 2003, som har identificeret 149 love med 176 hjemmelsbestemmelser.

⁷ Tallet er fundet ved søgning i retsinformation på ordene ”adgang”+”retskendelse” efterfulgt af sammenligning med andre opgørelser f.eks. Justitsministeriets årlige retssikkerhedsredegørelser samt betænkning 1428/2003. I optællingen er medtaget konkurrenceloven (LBK nr. 700 af 18/06/2013) og markedsføringsloven (LBK nr. 1216 af 25/09/2013), uanset at begge forudsætter retskendelse inden iværksættelsen af en administrativ kontrolundersøgelse. Uanset dette krav er selve kontrolundersøgelsen administrativ og omfattet af retssikkerhedsloven. Søgningen har forudsat, at ordet ”retskendelse” indgik i ordlyden af bestemmelser, og derfor ikke medtaget bestemmelser uden referencer hertil, som f.eks. LBK nr. 1729 om anvendelse af tvang af psykiatrien § 19 a, der indrømmer overlægen ret til at iværksætte kontrolundersøgelser af patienters stuer. I en række bekendtgørelser er der optaget hjemmel til gennemførelse af kontrolundersøgelser. Disse er ikke medtaget i optællingen da bekendtgørelserne altid må have hjemmel i lov, og spørgsmålet behandles alene i en note. Der kan spores en uforklarlig afvigelse i forhold til andre opgørelser som

efter vores opfattelse tale om en relativt markant stigning på cirka 50 %, over en periode på 10 år. Derudover var optællingen i 2003 ikke den første optælling, idet Justitsministeriet allerede i 1996 havde identificeret og optalt 111 bestemmelser.⁸ Set i forhold hertil udgør den aktuelle optælling en stigning på cirka 138 %.

Mht. ressortområde og faglig segmentering falder den største del af reglerne inden for området for told, skat og moms (57 hjemler i 2014), men der er også en stor mængde hjemmelsregler inden for navnlig fødevarer-, landbrug- og fiskeriområdet (38 hjemler i 2014), erhvervs- og vækstområdet (34 hjemler i 2014) og miljøområdet (30 hjemler i 2014). Det store antal hjemler er udtryk for, at der navnlig på disse områder er behov efter lovgivers opfattelse til at give myndighederne mulighed for at foretage kontrol. Udviklingen fremgår af tabel 1.

TABEL 1 – OVERSIGT OVER LOVE OG BEMYNDIGELSER PR. RESSORTOMRÅDE I 2014 OG 2003			
Ministerie	2014		2003⁹
	Antal love	Bemyndigelser	Bemyndigelser
Beskæftigelsesministeriet	6	9	3
Forsvarsministeriet	6	13	10
Finansministeriet	0	0	0
Udenrigsministeriet	3	3	3
Ministeriet for sundhed og forebyggelse	12	23	8
Justitsministeriet	12	20	12
Kirkeministeriet	0	0	0
Kulturministeriet	1	3	2
Klima- og energiministeriet	13	16	10
Miljøministeriet	25	30	22
Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri	36	38	32
Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration	0	0	0
Uddannelses- og forskningsministeriet	1	1	3
Skatteministeriet	48	57	50
Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold	2	7	2
Statsministeriet	0	0	0
Transportministeriet	6	8	3
Undervisningsministeriet	1	1	1
Erhvervs- og vækstministeriet	29	34	16
Ministeriet for by, bolig og landdistrikter	1	1	1
I alt:	202	264	178

Ud over segmenteringen på ressortministerier samt den overordnede udvikling fra 2003 til 2014 kan en række interessante udviklingstendenser identificeres på baggrund af Justitsministeriets årlige Retssikkerhedsredegørelser, som er opgjort på årsbasis.¹⁰ Ved at sammenstille de forskellige redegørelser kan man konstatere, at der er sket en betydelig udvikling i antallet af såvel helt nye bemyndigelser som i antallet af udvidelser, nemlig i alt i 85 tilfælde. På den anden side er der i

f.eks. Berlingske Magasin 22. december 2013, som angiver eksistensen af 201 love. Der er løbende redegjort for eventuelle fejkilder og metodiske overvejelser.

⁸ Justitsministeriets redegørelse af 19. december 1996 om forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse og om udviklingen i anvendelsen af erstatningsfri regulering inden for plan-, miljø- og naturbeskyttelsesområdet. Trykt i FF 1996 3021.

⁹ 2003 tallet er hentet fra betænkning nr. 1428/2003 og herefter korrigeret for flytning af ressortområder m.v.

¹⁰ Redegørelserne rummer ofte forskellige forbehold, fx grundet kommunesammenlægninger og tilknyttet tab af oversigter, manglende registrering/opgørelse af politianmeldelser eller korrektioner til tidligere fejloptællinger. Forbehold og rettelser er løbende forsøgt indarbejdet, evt. ved forbehold i noterne.

perioden kun i meget begrænset omfang sket ophævelse af bemyndigelser, nemlig kun i 2 tilfælde. Dette fremgår af tabel 2. Det er især inden for ressortområderne Skat, sundhed, erhverv og vækst samt klima, at man fra lovgivers side har vedtaget nye bemyndigelser til at foretage kontrolundersøgelser. Dette fremgår af tabel 3.

På det generelle plan må man formode, at stigningen i bemyndigelser i hvert fald til dels kan være et udslag af, at man fra politisk hold reagerer på ”sager” og ”skandaler”, som omtales i f.eks. medierne, som f.eks. om fødevarer og ”kødskandaler”. Svaret fra politisk side er altså her at give myndigheder flere undersøgelsesbeføjelser. Dette mønster kan muligvis også ligge bag det stigende antal bemyndigelser inden for skatteområdet, som er et myndighedsområde, som generelt er meget i fokus i disse år. Her kan en politisk accentuering af effektiv inddrivelse være en medvirkende årsag til vedtagelsen af flere bemyndigelser til kontrolundersøgelse inden for SKAT.

TABEL 2 – OVERSIGT OVER UDVIKLINGEN I BEMYNDIGELSER JF. JUSTITSMINISTERIET¹¹				
År	Antal nye bemyndigelser	Antal udvidelser af bemyndigelser	Videreførelse af eksisterende bemyndigelser	Ophævelse af bemyndigelser
2013	2	5	4	2
2012	9	5	1	1
2011 ¹²	7	6	2	0
2010	7 ¹³	6	0	0
2009 ¹⁴	4	6	1	0
2008	4	0	1	0
2007	2	1	2	0
2005/2006	14 ¹⁵	7	17 ¹⁶	0
I alt:	49	36	28	3

TABEL 3 – OVERSIGT OVER NYE, UDVIDET OG OPHÆVET BEMYNDIGELSE PR RESSORTOMRÅDE¹⁷			
Ministerie	Nye	Udvidet	Ophævet
Beskæftigelsesministeriet	2	3	0
Ministeriet for sundhed og forebyggelse	10	0	0
Justitsministeriet	3	3	0
Kulturministeriet	0	1	0
Klima- og energiministeriet	6	4	0
Miljøministeriet	1	3	0

¹¹ Opgørelsen er udarbejdet på baggrund af Justitsministeriets årlige Retssikkerhedsredegørelser 2007-2014, der udarbejdes årligt og rummer en opgørelse af udviklingen året før. Optællingerne heri omfatter hjemmelsbestemmelser omfattet af loven, og kan derfor rumme overestimeringer i forholdet til adgangen til at gennemføre administrative kontrolundersøgelser.

¹² I redegørelsen vedrørende 2011 (udsendt 2012) note 14 er det noteret at Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet oplyser, at der er sket redaktionelle ændringer eller præciseringer i tre love. Da disse dog ikke fremgår af Justitsministeriets opgørelse må det antages, at man ikke heri ser en reel indholdsmæssig ændring. Tallet for 2011 er ikke korrigeret i overensstemmelse hermed.

¹³ I redegørelsen vedrørende 2011 (udsendt 2012) note 12 er der optaget en korrektion til opgørelsen fra året før, der identificerer to ekstra nye bestemmelser. Det angives dog ikke om der er tale om nye, udvidelser eller videreførelser. Via bemærkningerne til lovene er det vurderet at begge bestemmelser er nye. Tallet for 2011 er korrigeret i overensstemmelse hermed.

¹⁴ I redegørelsen vedrørende 2010 (udsendt 2011) note 10 er der optaget en korrektion til opgørelsen fra året før, der identificerer to ekstra bestemmelser. Det angives dog ikke om der er tale om nye, udvidelser eller videreførelser. Via bemærkningerne til lovene er det vurderet at en bestemmelse er ny og en er en videreførelse. Tallet for 2010 er korrigeret i overensstemmelse hermed.

¹⁵ I redegørelsen vedrørende 2007 (udsendt 2008) note 12 er det optaget en korrektion til opgørelsen fra året før, der identificerer tre ekstra bestemmelser, hvoraf en fremstår som ny. Tallet for 2005/2006 er korrigeret i overensstemmelse hermed.

¹⁶ I redegørelsen vedrørende 2007 (udsendt 2008) note 12 er det optaget en korrektion til opgørelsen fra året før, der identificer tre ekstra bestemmelser, hvoraf to er en videreførelse af eksisterende bestemmelser. Tallet for 2005/2006 er korrigeret i overensstemmelse hermed.

¹⁷ Udarbejdet på baggrund af Justitsministeriets årlige Retssikkerhedsredegørelser 2007-2014.

Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri	2	0	0
Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration	0	3	0
Skatteministeriet	15	5	3
Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold	1	1	0
Transportministeriet	0	2	0
Erhvervs- og vækstministeriet	9	11	0
I alt:	49	36	3

3.2. Vurdering af udviklingen

Da Justitsministeriets Retssikkerhedsredegørelser kun indeholder en opgørelse af det pågældende års udvikling i antallet af hjemmelsbestemmelser, er der ikke her foretaget en samlet og akkumuleret stillingtagen til, om de i dag cirka 264 bemyndigelser er et passende antal. I den seneste redegørelse¹⁸ konkluderer Justitsministeriet som led i omtale af praksis i 2012 og ny lovgivning i 2013 følgende:

”Samlet er det på baggrund af de foreliggende oplysninger Justitsministeriets opfattelse, at der *ikke* er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i 2012, hverken i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, eller i forhold myndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv. I 2013 er der vedtaget i alt tretten bestemmelser vedrørende forvaltningens adgang til at gennemføre tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven. To af disse bestemmelser giver forvaltningen en egentlig ny adgang til at gennemføre tvangsindgreb, fem af bestemmelserne har haft til formål at udvide anvendelsesområdet for allerede gældende bestemmelser om adgang til tvangsindgreb, fire bestemmelser har i det væsentlige karakter af en videreførelse af en tidligere bestemmelser, og to bestemmelser indebærer ophævelse af eksisterende bestemmelser (her fremhævet).”

Det kan imidlertid efter vores opfattelse diskuteres, om retssikkerhedslovens oprindelige sigte om at skabe et mere klart grundlag for forvaltningens gennemførelse af kontrolundersøgelser er opfyldt. I det daværende regeringsgrundlag fra 2001, der dannede baggrund for nedsættelse af Retssikkerhedskommissionen, hed det bl.a:

“Regeringen ønsker at forbedre borgerens retssikkerhed. Den stigende regulering har medført, at de offentlige myndigheder forlanger flere og flere oplysninger. I alt for mange tilfælde har myndighederne fået adgang til private boliger og ejendomme uden retskendelse. Det udgør en voksende risiko for den enkelte borgers retssikkerhed og de grundlovssikrede frihedsrettigheder”.¹⁹

Der kan desuden her henvises til, at det i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet udtales, at

”det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige”.²⁰

Det anføres videre i vejledningen, at hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokalet, mens private boliger holdes udenfor. Endelig fremgår det af vejledningen, at der i bemærkningerne til en sådan bestemmelse bør gives en begrundelse for, hvorfor bestemmelsen er nødvendig, ligesom der bør

¹⁸ Se *Justitsministeriets Redegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen*, marts 2014, s. 20.

¹⁹ Se Retssikkerhedskommissionens betænkning kap. 7.1.

²⁰ Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, 2005, s. 39.

gives en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde. Det er umiddelbart vores opfattelse, at disse målsætninger som anført nedenfor kun i begrænset omfang er opfyldt, såfremt spørgsmålet anskues overordnet og fra en rent statistisk synsvinkel.

4. Udviklingen i bemyndigelsers retsfaktumbeskrivelse

I betænkningen foretages der en kort og omtrentlig beskrivelse af de materielle beføjelser ud fra, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at kontrolindgrebet kan foretages af den pågældende myndighed (retsfaktumbeskrivelse). Denne systematisering er tydeligvis inspireret af navnlig den forvaltningsretlige tradition for en finmasket beskrivelse af regler og deres større eller mindre grad af skønsmæssigt præg. Der er således tradition for en opdeling af regler i en abstrakt kategorisering, hvor reglens sproglige indhold er afgørende for, om reglen anskues som henholdsvis skønsmæssig, vag/elastisk eller relativt præcis.²¹

Betænkningen opererer med tre typer. I en *lang række* af de lovbestemmelser, der hjemler adgang for forvaltningsmyndighederne til at foretage tvangsindgreb, er der ingen retsfaktumbeskrivelse, eller også er der en retsfaktumbeskrivelse, der er så ubestemt, at den næppe har selvstændig betydning. I *enkelte tilfælde* findes der en vis retsfaktumbeskrivelse, således at der er en vis angivelse af de omstændigheder, der skal foreligge, for at myndigheden kan foretage et tvangsindgreb. I *nogle få tilfælde* indeholder bestemmelserne en egentlig retsfaktumbeskrivelse, som det udtales i betænkningen, således at de betingelser, der skal være til stede for at foretage et tvangsindgreb, er nærmere angivet. Som eksempel nævnes luftfartsloven, hvorefter Havarikommissionen i forbindelse med havarier eller hændelser har adgang til at foretage undersøgelse af luftfartøj eller dets rester, uanset om disse befinder sig på privat område, og til at træffe de fornødne foranstaltninger med henblik herpå. Det er således en betingelse for at anvende lovens beføjelser, at der foreligger et havari eller en hændelse. Derudover fremgår det lejlighedsvis af lovbemærkningerne, at administrativ kontrolundersøgelse forudsætter, at andre og mindre indgribende instrumenter forgæves er forsøgt anvendt.

Spørgsmålet i det følgende er, om den rent kvantitative stigning i antallet af hjemler har ændret på det oprindelige billede af lovgivers indholdsmæssige præference for lovbestemmelser med ingen eller så godt som ingen retsfaktumbeskrivelse. Er de mange bemyndigelser med andre ord blevet mere konkretiserede eller er der fortsat tale om klart skønsmæssige bemyndigelser? Efter vores opfattelse er der tale om det sidste. Der ses ikke at være en udvikling i retning af, at lovgiver generelt eller på udvalgte områder vælger at foretage en mere præcis angivelse af retsfaktum end tidligere.

Generelt kan man ved gennemlæsning af lovgivningspraksis konstatere, at mange hjemmelsbestemmelser ligner hinanden i struktur og ordlyd, og at der synes at være en relativt fast formel for, hvordan disse regler udfærdiges uanset fx ressortområde, myndighed, adressat og omstændigheder i øvrigt. Det ses da i øvrigt ofte, at bestemmelserne ofte indføres under henvisning til retsstillingen på sammenlignelige områder. De fleste regler må således fortsat karakteriseres som klart skønsmæssige og brede i deres materielle indhold. De overlader en meget stor del af reglens udfyldning til den pågældende myndighed. Den skønsmæssige del af reglen vedrører helt overvejende selve beslutningen om at tage initiativ til og gennemføre et kontrolbesøg, hvorimod reglen i varierende omfang kan indeholde en mere konkretiseret

²¹ Se f.eks. Jens Garde m.fl., *Forvaltningsret, Almindelige emner*, 2009, DJØF, side 215 ff.

indkredsning og beskrivelse af retsfaktum i forhold til fx hvilke lokaliteter og undersøgelsesskridt, der kan blive tale om.

En del regler fastslår i meget kort form, at en myndighed har adgang til bestemte lokaler. Det gælder fx reglen i naturgasforsyningslovens § 42: *”Energitilsynet kan til enhver tid uden retskendelse mod behørig legitimation til brug for tilsynet efter loven eller efter Europa-Parlamentets og Rådets forordning om integritet og gennemsigtighed på engrosenergimarkederne få adgang til et selskabs eller en markedsdeltagers lokaler”*.²² Beskrivelsen af retsfaktum i forhold til beslutningen om kontrolbesøg er her helt tom.

Enkelte bestemmelser indeholder en tom beskrivelse af retsfaktum, hvor det dog er angivet, at bestemmelsen kun finder anvendelse i ”ekstraordinære situationer”.

I et stort antal bestemmelser er beskrivelsen af retsfaktum så godt som tom, idet der kun er indsat en generelt holdt formulering om, at den pågældende myndighed kan få adgang til lokaler mv., *”hvis det skønnes nødvendigt”*, *”i det omfang det er nødvendigt”* eller *”i det omfang det er påkrævet”*. Det anføres fx i lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om narkotikaprækursorer: *”Told og skatteforvaltningen har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid med behørig legitimation og uden retskendelse, adgang til at foretage eftersyn i forretningslokaler, der benyttes af personer eller virksomheder, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om narkotikaprækursorer.”*²³ Tilsvarende anføres det i § 6 b, stk. 2 i hundeloven, at *”Politiet har, hvis det skønnes nødvendigt, mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til hundehold med henblik på gennemførelse af en beslutning truffet efter stk. 1. Politiet kan om fornødent tage en sagkyndig med.”*²⁴ Eneste begrænsning er, at kontrolundersøgelsen skal vedrøre en beslutning om at anbringe hunden i pension jf. § 6 b, stk. 1.

Det kan desuden trækkes frem, at de fleste hjemmelsregler giver adgang til *”forretningslokaler”*, *”offentlig ejendom”*, *”behandlingssteder”*, *”lokaler der benyttes af en virksomhed”*, *”rum og bygninger”*, *”lokaliteter”* eller lignende. Lejlighedsvis ses der åbnet for adgang til private hjem, også selv om denne ikke tjener som forretningssted. I det omfang, der er hjemmel til adgang til både offentlig og privat ejendom, kan det bemærkes, at reglen ikke opstiller en sondring mellem de materielle betingelser for at foretage et kontrolbesøg. Det hedder sig fx således i landsbrugslovens 45: *”Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til offentlige eller private ejendomme mv. med henblik på kontrol af overholdelse af lovens regler eller regler fastsat i medfør af loven.”*²⁵ Det fremgår på samme måde af radiofrekvenslovens § 18: *”IT- og Telestyrelsen har mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til offentlige og private ejendomme med henblik på at standse forstyrrelser af tjenester, radioudstyr, teleterminaludstyr og elektriske og elektroniske apparater, hvis funktion er afgørende for menneskers liv eller helbred.”*²⁶

Dette kan sammenfattes i nogle grupperinger, der forsøger at opdele hjemmelsbestemmelserne på baggrunden af graden af skøn, som er overladt forvaltningsmyndigheden, og som sonderer mellem bestemmelser,²⁷ som:

²² LBK nr. 1331 af 25/11/2013 om naturgasforsyning.

²³ Lov nr. 326 af 18/05/2005 om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om narkotikaprækursorer

²⁴ LBK nr. 254 af 08/03/2013 om hunde.

²⁵ LBK nr. 616 af 01/06/2010 om landbrug.

²⁶ Lov nr. 475 af 12/06/2009 om radiofrekvenser.

²⁷ Opdelingen er en videreudvikling af Betænkning 1428/2003, s. 34-36, der sonderer mellem bestemmelser, hvis formål har karakter af kontrol, oplysning, fuldbyrdelse eller nødretlig.

- a) forudsætter en ydre faktor, fx krig eller havari, udenfor myndighedens kontrol, og hvor kontrolundersøgelse alene kan iværksættes såfremt denne begivenhed indtræder,
- b) begrænser kontrolundersøgelse til bestemte forhold, fx gennemsyn af regnskabsbøger eller formål fx at standse en bestemt aktivitet eller gennemføre fuldbyrkelse af allerede truffet eller påtænkt afgørelse,
- c) bestemmelser som generelt (og bredt) åbner for kontrol indenfor lovens anvendelsesområde samt
- d) åbner for adgang til gennemførelse af kontrolundersøgelse i private hjem.

Bestemmelserne kan endvidere godt dække flere områder, således at en myndighed ved indtrædelse af krig eller havari opnår adgang til både private hjem og virksomheder. Hovedindtrykket ved gennemlæsningen af de valgte regeltypen er, at bestemmelserne som altovervejende hovedregel indrømmer forvaltningen en bred skønsmargin i forhold til igangsættelsen af kontrolundersøgelsen samt omfanget heraf. Derudover ses det lejlighedsvis, at der forudsættes forudgående retskendelse enten som en generel forudsætning for en kontrolundersøgelse, eller for at kunne udvide undersøgelsen til også at omfatte et område, der tjener som privat bolig. Dette er sket, uanset at det normalt anses som formålsløst at indsætte sådanne bestemmelser, da domstolene i sagens natur har et begrænset grundlag for at efterprøve myndighedens beslutning henset til den summariske sagsbehandling og viden, der typisk vil ligge til grund for en administrativ undersøgelse.²⁸

5. Udviklingen i de givne begrundelser for bemyndigelserne

Det følger som allerede fremhævet af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, at *”det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige”*.²⁹ Heri ligger at der forudsættes gennemført en form for nødvendighedsovervejelse eller afvejning inden forslag om adgang til privat ejendom fremlægges samt at det ikke er obligatorisk at fravige kravet om forudgående retskendelse.

I lyset heraf er det værd at identificere begrundelsen for vedtagelsen eller udvidelsen af bemyndigelsesbestemmelser vedtaget i perioden fra 2005 og fremefter.³⁰ Der er i Tabel 2 oplistet 49 nye bemyndigelsesbestemmelser samt 36, der udvider eksisterende, dvs. i alt 85. En gennemgang af lovbemærkningerne hertil viser at der kun sjældent forefindes overvejelser af bestemmelsens nødvendighed, der tilnærmelsesvis kan sammenlignes med vejledningens forudsætning om nøje overvejelser.³¹

Eksempler kan dog findes. Lov om ændring af lov om hold af dyr fra 2009³² angiver f.eks. følgende: *”Det er ... afgørende, at ulovlige lægemidler i forbindelse med kontrolbesøg kan beslaglægges.... Dette hinder, at besætningsejeren anvender de ulovlige lægemidler, og... at*

²⁸ Jf. i øvrigt betænkning 1428/2003, s. 101-102, der henviser til tidligere betænkning om nogle af de samme forhold.

²⁹ Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, 2005, s. 39.

³⁰ Perioden er valgt, da Justitsministeriets årlige redegørelse oplyster bestemmelser, hvilket gør det forholdsvis nemt at identificere det lovforslag, som indførte bestemmelsen.

³¹ Det udelukker ikke at myndighederne, som forudsat, nøje har vurderet behovet, men alene at det ikke er kommet til udtryk i lovbemærkningerne via ord som fx ”nødvendigt”, ”nøje overvejet eller afvejet” osv.

³² Lov nr. 85 af 03/12/2009 om ændring af lov om hold af dyr, de generelle bemærkninger 5.2.

[disse] kan indgå som bevis i en eventuel senere retssag.” Begrundelsen vedrører dog beslaglæggelsen snare end selve kontrolundersøgelsen. En mere klar afvejning findes i lov om produktsikkerhed fra 2009,³³ hvoraf det klart fremgår, at spørgsmålet er diskuteret i det forudgående udvalgsarbejde og at et flertal heri finder det relevant at udvide adgangen til at gennemføre administrative kontrolundersøgelser, også i andre situationer end der ”...hvor der er en formodet risiko for, at et produkt kan udgøre fare. Det skyldes, at myndighedernes kontrolvirksomhed altid vil skulle udøves under hensyn til proportionalitetsprincippet. Et mindretal mener derimod ikke, at det er nødvendigt for at føre en effektiv kontrol, at adgangen til ikke offentligt tilgængelige lokaliteter udvides.”³⁴ I det omfang andre begrundelser end (rene) håndhævelsessynspunkter er gengivet er dette oftest bestemmelsens nødvendighed i lyset af internationale/EU forpligtelser,³⁵ tilsvarende bestemmelser indenfor ressortområdet³⁶ eller sammenlignelige myndigheder,³⁷ eller behov for mere tid hos myndigheden.³⁸ Lejlighedsvis ses overvejelserne nærmest negativt begrundet, fx lov om finansielle rådgivere,³⁹ hvor det i bemærkningerne til § 12, stk. 3 noteres at ”... der ikke er fundet baggrund for at foretage begrænsninger i Finanstilsynets adgang til uden retskendelse at foretage inspektioner.” Referencer til retssikkerhedsloven er dog udbredte sammen med forudsætninger om, at andre og mindre indgribende instrumenter skal være forsøgt.

6. Udviklingen i myndigheders faktiske brug af bemyndigelserne

6.1. Betydelig brug af kontrolundersøgelser inden for fødevare, beskæftigelse og SKAT

Det var en række udviklingstræk i lovgivningen af adgang til at foretage administrative kontrolundersøgelser efter retssikkerhedsloven. Vi vender nu blikket mod den faktiske brug af disse bemyndigelser. Det er et afledt, men langt mindre belyst, spørgsmål end det rent reguleringsmæssige. Det beror bl.a. på, at det kun er meget lidt offentliggjort praksis om den faktiske brug af kontrolundersøgelser, herunder kun meget begrænset prøvelsespraksis.

Justitsministeriets årlige redegørelse giver dog visse muligheder for at følge den praktiske udvikling i brugen af kontrolundersøgelser, da der for udvalgte ressortområder sker en optælling pr. måned for det foregående år.⁴⁰

³³ Lov nr. 41 af 22/10/2009 om produktsikkerhed, generelle bemærkninger 2.4.1.

³⁴ Se også Lov nr. 180 af 13/03/2013 om elforsyning. Af bemærkninger til § 81, stk. 1 fremgår, at det ”nøje [er] vurderet, om det er nødvendigt at give Energitilsynet adgang til en markedsdeltagers lokaler....”. Lov nr. 141 af 29/03/2012 om social service, de generelle bemærkninger, der påpeger, at det i praksis lejlighedsvis ses, at forældrene bevidst hindrer gennemførelsen af børnesagkyndige undersøgelser, og at adgangen til gennemføre inspektioner i hjemmet derfor må sikres. Se ligeledes Lov nr. 120 af 27/03/2008 om revision, hvor det i bemærkningerne til § 39 fremgår at spørgsmålet er overvejet i forhold til krav om forudgående krav om retskendelse, men dog forkastet. Endelig er reference til en afvejning optaget i Lov nr. 119 af 17/01/2009 om gødning, bemærkninger til § 11.

³⁵ For nyere eksempel se fx Lov nr. 100 af 13/01-2010 om sikkerhed til søs, de generelle bemærkninger 3.4.5.1. Lov nr. 180 af 08/02/2012 om energibesparelser i bygninger m.v., bemærkningerne til § 30 a.

³⁶ For nyere eksempel se f.eks. Lov nr. 166 af 17/03/2010 om lov om social service, de generelle bemærkninger 2.6.2. Lov nr. 150 af 01/11/2012 om afgift af reklamer, bemærkningerne til § 10. Lov nr. 223 af 25/04/2012 om afgift af skadeforsikringer, bemærkningerne til § 13. Lov nr. 111 af 19/01/2011 om fedtafgift, bemærkningerne til § 20. Lov nr. 156 af 26/02/2009 sikring af dyrepatogener.

³⁷ For nyere eksempel se f.eks. Lov nr. 109 af 27/01/2010 om ændring af konkurrenceloven, de generelle bemærkninger 2.5.

³⁸ Se f.eks. Lov nr. 41 af 26/10/2012 om ændring af konkurrenceloven, de generelle bemærkninger 2.7, der påpeger at den eksisterende ramme ikke indrømmede myndigheden tilstrækkelig tid (25 hverdage) til at gennemføre relevante undersøgelser.

³⁹ Lov nr. 599 af 12/06/2013.

⁴⁰ Redegørelsen udsendt i fx 2014, vedrørende udviklingen i 2013, rummer således en optælling af indberettede kontrolundersøgelser for de udvalgte ressortområder for 2012. Optællingen er endvidere sket for en repræsentativ måned, typisk september, oktober eller november. De udarbejdede årstal er således opnået ved at gange de opgivne tal med 12, hvorefter der er sket korrektioner såfremt senere udsendte redegørelser indikerer fejl eller mangler i tidligere tal. Der er løbende redegjort for det sidste i noterne.

Samlet set synes der at blive gennemført et noget færre antal kontrolundersøgelser end tidligere samlet set. Det fremgår af tabel 4. Dette svage fald i det samlede antal kontrolundersøgelser er i sig selv interessant. Det foreliggende statistiske materiale omfatter dog ikke alle myndigheder, og denne udviklingstendens er derfor behæftet med vis usikkerhed.

TABEL 4 – OVERSIGT OVER KONTROLUNDERSØGELSER PR MÅNED JF. JUSTITSMINISTERIET⁴¹								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beskæftigelsesministeriet	5902	6245	6107	5314	5765	5281	4360	6001
Miljøministeriet	7275	1634	1379	2072	1921	2409	2023	2094
Skatteministeriet ⁴²	2675	4235	2071	2158	2110	1665	2473 ⁴³	2558
Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender ⁴⁴	8981							
Fødevareministeriet	3885	14186	12579	14333	12290	11488	10434	10748
I ALT	28718	26300	22136	23877	22086	20843	18504	21401

Det fremgår af redegørelserne, at det største antal gennemførte kontrolundersøgelser sker inden for fødevareministeriets område. Der blev gennemført godt 10.000 kontrolundersøgelser pr. måned i 2012 på dette område. Herefter følger Beskæftigelsesområdet, skatteområdet og miljøområdet. De eksakte tal kan ses i tabel 4. Det fremgår af Retssikkerhedsredegørelserne, at ressortministerierne er udvalgt ud fra en vurdering af hyppigheden af antallet af kontrolundersøgelser, og derved at man har forsøgt identificeret områder, hvor bemyndigelsesbestemmelserne oftest anvendes. Det betyder omvendt af der uden for disse, nu fire, ministerier formentlig er et meget betydeligt antal bemyndigelser, som kun sjældent anvendes. Endvidere kan det anslås, at der henover perioden er gennemført i snit minimum 22.983 kontrolundersøgelser pr måned, svarende til 275.796 pr. år eller 756 pr. dag, men at tendensen, henover hele perioden, i øvrigt er faldende.

Skatteministeriet og Miljøministeriet specificerer ikke, hvilken myndighed inden for ressortområdet, som gennemfører det betydelige antal kontrolundersøgelser, hvilket derimod gøres af Beskæftigelsesministeriet og Fødevareministeriet. Herfra fremgår det, at de kontrolaktive myndigheder er Arbejdstilsynet under Beskæftigelsesministeriet, Fødevarestyrelsen og i mindre omfang Natur- og Erhvervsstyrelsen under Fødevareministeriet. Såfremt der tages udgangspunkt i de to første kan bestemmelserne, som danner grundlag for hovedparten af de gennemførte kontrolundersøgelser, identificeres som arbejdsmiljølovens § 76 og fødevarelovens § 53, stk. 3. Af førstnævnte regel fremgår, at "Arbejdstilsynets medarbejdere har uden retskendelse mod behørig legitimation til enhver tid adgang til offentlige og private arbejdssteder, jf. dog stk. 4, i det omfang, det er påkrævet, for at de kan varetage deres hverv." Mens den sidstnævnte regel fastslår, at: "Tilsynsmyndigheden og personer, som er særligt bemyndiget hertil, har til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til offentlige og private ejendomme, lokaliteter, transportmidler, forretningsbøger, papirer m.v., herunder også materiale, der opbevares i elektronisk form, for at tilvejebringe oplysninger til brug for løsning af opgaver i henhold til fødevarelovgivningen." I begge tilfælde, er der således tales om brede bestemmelser, som åbner

⁴¹ Udarbejdet på baggrund af Justitsministeriets årlige Retssikkerhedsredegørelser 2007-2014.

⁴² I Justitsministeriets redegørelse for 2012 (udarbejdet 2013), s 11 oplyses det, at SKAT vurderer at tidligere indberetninger har været 10-13 % for høje. Da tallene ikke er konkretiseret nærmere er de opgjorte tal ikke korrigeret herfor.

⁴³ I Justitsministeriets redegørelse for 2013 (udarbejdet 2014), s 6 oplyses det, at det korrekte tal for 2011 ikke er 1687, som ellers tidligere oplyst, men 2473. Tallet er korrigeret i overensstemmelse hermed.

⁴⁴ Det fremgår af Justitsministeriets redegørelse for 2007 (udarbejdet 2008) at det var Fødevarestyrelsen, under Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender, som gennemførte alle de optalte kontrolundersøgelser. Denne blev ved nedlæggelsen af Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender overført til Fødevareministeriet.

for kontrol på offentlig såvel som privat område, efter kontrolmyndighedens nærmere skøn. Arbejdstilsynet er tilmed tillagt hjemmel til at lade private hjem omfatte af en iværksat kontrolundersøgelse såfremt der udføres erhvervsmæssigt arbejde.

6.2. Begrænset brug af varslede kontrolundersøgelser

Det følger af retssikkerhedslovens § 5, at hvis muligt skal kontrolundersøgelser omfattet heraf varsles. Trods denne forventning gennemføres langt de fleste kontrolundersøgelser *uden* forudgående varsel. Det er således efter vores opfattelse bemærkelsesværdigt på det generelle plan, at det generelt kun er et yderst begrænset antal af kontrolundersøgelserne, som gennemføres varslet, og at tendensen tilmed er faldende set henover perioden. Det er også interessant, at der er betydelig forskel i ”varslingskultur” mellem de enkelte ressortområder. Fødevareministeriet varslede kun kontrolundersøgelser i én % af de gennemførte undersøgelser i 2012, hvorimod Miljøministeriet omvendt i langt de fleste tilfælde varslede deres kontrolundersøgelser, nemlig i 87 % af de gennemførte undersøgelser i 2012. Dette fremgår af tabel 5.

TABEL 5 – OVERSIGT OVER ANTAL VARSLET INDGREB PR MÅNED JF. JUSTITSMINISTERIET⁴⁵								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beskæftigelsesministeriet	1671	1690	1047	1082	966	1125	935	1080
Miljøministeriet	4708	1473	1134	1871	1754	2114	1755	1817
Skatteministeriet	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender	14							
Fødevareministeriet	999	683	757	462	453	249	346	103
VARSLER INDGREB PR MÅNED OPGJORT I % AF TOTAL ANTAL								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beskæftigelsesministeriet	28%	27%	17%	20%	17%	21%	21%	18%
Miljøministeriet	65%	90%	82%	90%	91%	88%	87%	87%
Skatteministeriet	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender	0%							
Fødevareministeriet	26%	5%	6%	3%	4%	2%	3%	1%

6.3. Totalkontrol og sammenblanding af beføjelser

Et interessant fænomen i forhold til brugen af kontrolundersøgelser er de såkaldte koordinerede kontrolaktioner, hvor flere myndigheder samarbejder om at gennemføre kontrol. Disse aktioner rejser efter vores opfattelse en række særlige retlige spørgsmål. Det er således fremført med en vis rigtighed, at samarbejdet mellem myndigheder om gennemførelse af samlede kontrolaktioner, også omtalt som ”koordineret kontrolaktioner”, eller ”*totalkontrol*” giver anledning til sammenblanding af hjemmelsbestemmelserne.⁴⁶

Det ses f.eks., at politiet stopper biler med hjemmel i færdselsloven, herunder navnlig § 77 (om adgangen til at kontrollere et køretøj for fejl og mangler), hvorefter andre myndigheder som f.eks.

⁴⁵ Udarbejdet på baggrund af Justitsministeriets årlige Retssikkerhedsredegørelser 2007-2014.

⁴⁶ Se Jacob Mchangama, *Notat om forvaltningsmyndigheders samarbejde om kontrolaktioner – Udnytter myndighedernes hinandens hjemmel?*, Center for Politiske Studier (CEPOS), 2012.

SKAT og Arbejdstilsynet gennemfører administrative kontrolundersøgelser omfattet af retssikkerhedsloven, samt herefter i denne proces finder forhold omfattet af straffeloven.⁴⁷ De sidste overdrages herefter til politiet med henblik på strafferetlig forfølgelse. Sammenblandingen sker ved, at administrative myndigheder opnår adgang til indgreb, in casu at stoppe en bil på vejen, som de ikke selvstændigt er tillagt, mens omvendt politiet opnår adgang til at gennemføre kontrolundersøgelser uden konkret mistanke om strafbare forhold. I et vist omfang er gennemførelsen af sådanne koordinerede kontrolaktioner en konsekvens af betænkning nr. 1428/2003, der faktisk opfordrer myndighederne til at samarbejde med henblik på at reducere antallet af indgreb rettet mod den enkelte virksomhed.⁴⁸ Omvendt var man dog allerede ved udarbejdelsen af betænkningen opmærksom på problemet med sammenblandede hjemmelsbestemmelser, idet det udtrykkeligt fremhæves, at hver enkelt myndighed ikke via et samarbejde opnår udvidede beføjelser eller adgang til at gennemføre kontrolundersøgelser, de ikke selvstændigt var tillagt.

I praksis er realiteten dog som nævnt anderledes. Formentlig mest udbredt i forhold til politiet, der reelt opnår adgang til at gennemføre ransagninger, uden at betingelserne herfor efter retsplejeloven er opfyldt. Der kan dog også identificeres risiko inden for de rene forvaltningsmyndigheder og indgreb omfattet af retssikkerhedsloven, såfremt beføjelserne efter de enkelte bestemmelser ikke er harmoniserede. Navnlig SKAT og Arbejdstilsynet har på det seneste igangsat en række aktioner rettet mod såkaldt "social dumpning", dvs. udenlandsk arbejdskraft, der arbejder i strid med danske regler, ligesom SKAT i samarbejde med kommunale socialmyndigheder laver aktioner mod sort arbejde og socialt bedrageri.⁴⁹ Tilsvarende ses Arbejdsmarkedsstyrelsen at have gennemført en række kontrolundersøgelser i Københavns lufthavn⁵⁰ efter arbejdsløshedsforsikringsloven, som er rettet mod at afsløre personer, som under opholdet i udlandet uberettiget kan have modtaget dagpenge. Endelig har en række myndigheder, herunder både SKAT og Fødevarekontrollen, i samarbejdet med fx TV 2⁵¹ "inviteret" seerne med på aktioner samt særdeles aktivt kommenteret konkrete forhold, som tilvejebringes under aktionerne. Der kan altså identificeres flere parallelle problemer ved de iværksatte aktioner.

Rent forvaltningsretligt kan det her efter vores opfattelse være værd at fastholde, at brugen af koordinerede kontrolaktioner kan rejse problemer i forhold til overholdelse af de grundlæggende hjemmelskrav, hvad der som nævnt også er antydnet i Retssikkerhedsbetænkningen. Der gælder her retlige grænser navnlig i form af de såkaldte specialitetsprincipper, som er lagt til grund i såvel retspraksis som ombudsmandspraksis.⁵² Grundprincipperne kræver, at myndigheder holder sig til de organisatoriske og materielle "spor", som er lagt ud i lovgivningen, og grundprincipperne må derfor antages være relevante i forhold til netop f.eks. administrativ dobbeltanvendelse af kontrolbemyndigelser. En ressortmyndighed, som udøver beføjelser og varetager interesser, som tilkommer en anden ressortmyndighed, kan således komme i konflikt med det organisatoriske

⁴⁷ Se Jacob Mchangama, *Notat om forvaltningsmyndigheders samarbejde om kontrolaktioner – Udnytter myndighedernes hinandens hjemmel?*, Center for Politiske Studier (CEPOS), 2012, s. 6 for konkrete eksempler herpå.

⁴⁸ Se Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003, s. 138.

⁴⁹ Jacob Mchangama, *Notat om forvaltningsmyndigheders samarbejde om kontrolaktioner – Udnytter myndighedernes hinandens hjemmel?*, Center for Politiske Studier (CEPOS), 2012, s. 5 identificerer konkrete eksempler.

⁵⁰ Se Justitsministeriets Redegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen, marts 2014, s. 6. Redegørelsen angiver dog ikke at det er Københavns Lufthavn, men alene "en lufthavn".

⁵¹ TV 2 har siden 2011 vist programmet "Razzia - Skat rykker ud" i samarbejde med SKAT. Sidste valgte dog at afbryde samarbejdet i 2013 bl.a. under henvisning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

⁵² Se generelt om specialitetsprincipperne f.eks. Karsten Revsbech i Jens Garde m.fl., *Forvaltningsret, Almindelige emner*, DJØF, 2009, side 242 ff., Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, DJØF, 2002, side 333 ff., og Michael Gøtze, *Magtfordrejning*, DJØF, 1999, bl.a. side 94 ff.

specialitetsprincip, og det er endvidere antaget, at én og samme ressortmyndighed i udgangspunktet bør holde de materielle bemyndigelser, som er tillagt myndigheden inden for f.eks. kontrolområdet, ude fra hinanden. Det gælder både i forhold til bemyndigelser, der findes i forskellige lovkomplekser og i forhold til forskellige bemyndigelser inden for et og samme lovkompleks.

Selv om der ikke ses at være ført klagesager mod kontrolmyndigheder på grundlag af overtrædelse af forvaltningsretlige specialitetsprincipper, kan der i den rette sag være et potentiale her for de berørte personer og virksomheder. De koordinerede kontrolundersøgelser må i sagens natur betragtes som særligt indgribende og altså mere indgribende end en enkeltstående kontrolundersøgelse. På den anden siden skal det nævnes, at de ulovregulerede specialitetsprincipper ikke er absolutte forbud, og at deres præcise rækkevidde ofte beror på konkret vurdering. Netop dette taler dog efter vores opfattelse for en domstols- eller ombudsmandsstillingtagen til denne problematik i relation til administrative kontrolundersøgelser.

6.4. Øget oversendelse til politiet

Et andet interessant forhold, som kan belyses på baggrund af Justitsministeriets Retssikkerhedsredegørelser er omfanget af kontrolundersøgelser, som medfører en efterfølgende politianmeldelse. Der er her sket en klar stigning, og de gennemførte kontrolundersøgelser affødte i 2005 cirka 1400 politianmeldelser, hvorimod kontrolundersøgelser i 2012 gav anledning til cirka 2400 politianmeldelser. Der fremgår af tabel 6, idet det bemærkes, at Skatteministeriet ikke har kunnet eller ville opgøre omfanget. Endvidere er sager, som lukkes ved administrativt bødeforlæg ikke medtaget. Arbejdstilsynet under Beskæftigelsesministeriet udsteder ofte sådanne.

Selv om omfanget af sager og det foreliggende kildemateriale er for begrænset og sporadisk til, at der bør drages konklusioner, er denne udvikling alligevel i sig selv interessant. Der kan således som anført ovenfor spores som en svag tendens til, at der gennemføres færre kontrolundersøgelser, omfattet af retssikkerhedsloven, der så modsvares af en tendens til, at et stigende antal heraf udløser en politianmeldelse. Der ligger en dobbelthed heri. På den ene side er det positivt, at myndighederne overordnet er blevet bedre til at udvælge virksomheder, hvor der er reelt grundlag for at udøve kontrol og derved respektere den nedre grænse for iværksættelse heraf, jf. retssikkerhedslovens § 2. På den anden side aktualiserer dette en overvejelse om, hvorvidt en række af kontrolundersøgelserne havde karakter af efterforskning og derfor slet ikke burde være iværksat, jf. retssikkerhedslovens § 9, samt det allerede nævnte problem knyttet til koordineret kontrolaktioner og sammenblandingen af beføjelser, hvor politiet opnår (uberettiget) adgang til oplysninger. Teoretisk sondres der mellem kontrolundersøgelser iværksat som stikprøvekontrol over for forudgående anmeldelse eller tips fra naboer, konkurrenter eller ansatte, hvor den sidste gruppe giver anledning til grænsetilfælde i forhold til efterforskningen. Det virker sandsynligt, at særligt de myndigheder, som kun lejlighedsvis iværksætter kontrolundersøgelser, reagerer på baggrund af netop anmeldelser eller tips, og derfor ofte har noget, der minder om en mistanke, og derved potentielt bringer retssikkerhedslovens § 9 i spil.

TABEL 6 - OVERSIGT OVER ANTAL POLITIANMELDELSER PR ÅR JF. JUSTITSMINISTERIET⁵³
--

⁵³ Udarbejdet på baggrund af Justitsministeriets årlige Retssikkerhedsredegørelser 2007-2014. Der tages i noter i redegørelserne ofte forbehold for opgørelsen af foretagne anmeldelser fx grundet utilstrækkelige registreringer i kommunerne eller IT-problemer. Derudover er der i forbindelse med opgørelsen af tallene for 2012 formentlig sket en fejl, idet opgørelsen to steder angiver tallet som fra 2011 uden nogen nærmere forklaring.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beskæftigelsesministeriet ⁵⁴	368	408	616	500	434	378	645	919
Miljøministeriet	274	380	93	103	205	162	181	223
Skatteministeriet	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender	580							
Fødevareministeriet ⁵⁵	180	1194 ⁵⁶	1012	1176	983	1365	1294	1251
I ALT	1402	1982	1721	1779	1622	1905	2120	2393

7. Efterprøvelsen af forvaltningens beslutning om at gennemføre kontrolundersøgelse

Det ses, bedømt ud fra trykt retspraksis, kun sjældent, at den borger eller virksomhed, som gøres til genstand for en kontrolundersøgelse, omfattet af loven, anfægter legaliteten heraf f.eks. via anlæggelsen af retssag. Det kan selvsagt ikke udelukkes, at der er utrykt retspraksis af betydning fra f.eks. byretter og landsretter, men denne har ikke været mulig at identificere.

I UfR 2009.2060 Ø er der gengivet en sag, hvor SKAT havde foretaget kontrolbesøg hos et advokatfirma og i forbindelse hermed beslaglagde et antal flasker med kildevand uden pantmærkning, som advokatfirmaet udleverede til ansatte og klienter. Advokatfirmaet bestred beslaglæggelsens lovlighed under henvisning til, at SKAT, da de iværksatte kontrolundersøgelsen, havde en reel mistanke om overtrædelse af pantreglerne. I stedet skulle sagen være overbragt til politiet, jf. § 9. Landsretten fandt, at advokatfirmaet havde overtrådt pantbestemmelserne, samt implicit heri, at retssikkerhedslovens § 9 ikke var overtrådt. Landsretten begrunder ikke det sidste nærmere. Af sagsfremstillingen kan det dog ses, at SKAT havde modtaget en konkret ”anmeldelse” fra Dansk Retursystem A/S, som administrerer pantordningen, men ikke håndhæver den, om at der i returautomater var indleveret flasker med advokatfirmaets logo. Der var altså en stærk ”fornemmelse” af uregelmæssigheder, vel nærmest grænsende til vished. I det omfang principper kan udledes fra dommen, synes det at være, at retssikkerhedslovens § 9 typisk kun har et begrænset anvendelsesområde, og at domstolene i øvrigt er uvillige til at efterprøve forvaltningens skøn.

Det samme synes at følge af den i 2008.1098 H gengivet sag.⁵⁷ Her anfægtede et teleselskab lovligheden af en gennemført kontrolundersøgelse, foretaget af Konkurrencestyrelsen jf. konkurrenceloven. Både Østre Landsret og Højesteret frifandt Konkurrencestyrelsen, og prøvelsen viser klare tegn på en betydelig tilbageholdenhed. Fx udtalte Landsretten, at der måtte indrømmes myndigheden ”et betydeligt skøn” i vurderingen af nødvendigheden af kontrolundersøgelsen, og at der ikke var grundlag for at tilsidesætte dette skøn. Højesteret fandt dog anledning til at påpege, at administrativ kontrolundersøgelse var udelukket, såfremt der forelå en reel mistanke om ulovlige forhold, uden nærmere at konkretisere dette. Heraf følger, at retssikkerhedslovens § 9 reelt alene er

⁵⁴ Jf. tidligere note medtager tallet ikke Arbejdstilsynets udstedelse af administrative bødeforlæg.

⁵⁵ I redegørelsen vedrørende 2012 (udsendt 2013) note 4-5 henføres 31 % af politianmeldelserne til manglende afgivelse af oplysninger til forvaltningen snarere end forhold identificeret under kontrollen. Oplysningerne synes at indikere, at kontrolundersøgelserne ofte foregår noget mindre smidigt end forvaltningen efterfølgende oplyser til Justitsministeriets årlige redegørelse. Spørgsmålet behandles nedenfor under punktet efterprøvelse af forvaltningens beslutning om at gennemføre kontrolundersøgelse.

⁵⁶ I redegørelsen vedrørende 2008 (udsendt 2009) note 8 oplyses, at der i den forrige opgørelse var to fejl. Plantedirektoratet var opført med 1 politianmeldelse fremfor det korrekte tal på 256. Tilsvarende var der angivet 175 for Fiskeridirektoratet, hvilket skulle have været 439. Tallet for 2007 er korrigeret hermed.

⁵⁷ Se også U 2004.1424 Ø der fastslog, at en kontrolundersøgelse efter konkurrenceloven ikke var omfattet af reglerne i retsplejeloven om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.

en kodificering af grundlæggende principper, men dog formentlig også, at en myndigheds manglende respekt af § 9 kan gøre et indsamlet bevis uanvendeligt, dvs. udløse en retsvirkning som i straffeprocessen normalt omtales som ”ulovlige beviser”.⁵⁸

En yderligere sag forelå for Østre Landsret, der blev afgjort 1. december 2008.⁵⁹ Den vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt udleveringen af en (kort) standardiseret skriftlig orientering opfyldte begrundelseskravet efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 6.⁶⁰ Østre Landsret antog dette, hvorved kontrolundersøgelsen var lovlig og den fisker, som var adressat for undersøgelsen, var uberettiget til at modsætte sig denne.

Der er ikke trykt praksis vedrørende den nedre grænse for iværksættelsen af en administrativ kontrolundersøgelse, dvs. § 2 og det virker meget lidt sandsynligt at domstolene i substansen vil efterprøve denne, navnlig set i lyset af de ofte meget åbne beskrivelser af retsfaktum optaget i de enkelte hjemmelsbestemmelser. Hverken lovens § 2 eller § 9 synes derfor at have den store praktiske betydning for domstolene.

Der er heller ikke kendte eksempler på kontrolundersøgelser bedømt af Folketingets Ombudsmand,⁶¹ og denne klageinstans vil formentlig kun meget sjældent indlede eller blive involveret i sager om retssikkerhedsloven.⁶² Det skyldes navnlig, at der typisk er tale om virksomheder, og ikke borgere. Derudover er det uklart om beslutningen om at iværksætte kontrolundersøgelsen er en forvaltningsbeslutning, som selvstændigt kan efterprøves, eller om efterprøvelsen må omfatte den endelig beslutning herunder de enkelte processuelle skridt, som førte frem hertil. Der er dog næppe noget formelt til hinder for, at ombudsmanden opprioriterer området, hvilket i lyset af bl.a. de stigende antal bemyndigelser og domstolenes indbyggede tilbageholdenhed over for prøvelse af administrative kontrolundersøgelser, kan være nærliggende.

Fraværet af offentliggjorte sager er ikke det samme som fraværet af konflikter. Fødevareministeriet oplyser f.eks. til Justitsministeriets redegørelse vedrørende⁶³ 2012, at ud af 1294 politianmeldte sager, vedrørte de 396, svarende til 31 %, pligten til at afgive oplysninger til forvaltningen. Implicit heri ligger formentlig et antal sager vedrørende manglende samarbejde under kontrolundersøgelse, f.eks. fordi virksomheden ikke anser denne som rimelig eller berettiget.⁶⁴ På samme måde oplyser Beskæftigelsesministeriet til Justitsministeriets redegørelse vedrørende⁶⁵ 2013, at en virksomhed har klaget over, at Arbejdstilsynets ikke ville oplyse om baggrunden for en nærmere bestemt kontrolundersøgelse, herunder om denne reelt var initieret og motiveret ud fra fagforeningspolitiske hensyn, samt sagens ”lækning” til pressen.

⁵⁸ Se kort om dommen f.eks. Mads Bryde Andersen, Redegørelse om de retlige problemer ved efterforskning ved mistanke om forsikringssvindel, Nordisk Forsikringstidsskrift, 2/2011.

⁵⁹ Se desuden KEN 2009 101054 om pligt til varsling af besøget og KEN 2012 9757 om pligt til at oplyse at kontrolbesøg gennemføres efter retssikkerhedsloven.

⁶⁰ Jf. stk. 6 skal uvarslet indgreb begrundes samt ledsages af skriftlige vejledning, der bl.a. angiver retten til partsrepræsentation, formålet og kontrolundersøgelsens faktuelle grundlag.

⁶¹ I Justitsministeriets redegørelse for 2007 (udarbejdet 2008), s 8 er der omtalt en klagesag indbragt for Ombudsmanden. Udfaldet heraf er ukendt, da den ikke er omtalt i ombudsmandens trykte beretninger.

⁶² Ombudsmanden synes primært af haft anledning til at beskæftige sig med selvinkrimineringsproblematikken efter retssikkerhedsloven. Sager herom er omtalt i f.eks. FOB 2013-27 og FOB 2011-21-1.

⁶³ Justitsministeriets Redegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen, marts 2013, s. 8, note 4 og 5.

⁶⁴ I samme redegørelse, s. 9, er der fx omtalt en indsigelse overfor legaliteten af en kontrolundersøgelse indenfor Miljøministeriets ressortområde.

⁶⁵ Justitsministeriets Redegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen, marts 2014, s. 3.

Navnlig den meget proaktive mediestrategi, som nogle myndigheder har anlagt, hvor pressen inviteres med på kontrol, fremstår problematisk og konfliktfyldt. Derudover blev fx Lov om retssikkerhed og administration på det socialområde⁶⁶ i 2011 ændret således, at kontrolundersøgelser inden for lovens anvendelsesområde kan anvendes både som stikprøvekontrol og med henblik på at sikre oplysninger i en specifik sag. Implicit i det sidste vil ofte foreligge noget, der minder om en mistanke om uregelmæssigheder, og derved berøre grænsen efter retssikkerhedslovens § 9. Selv om lovbemærkningerne udtrykkelig indskærper denne grænse, fremhæver samme bemærkninger adgangen til at reagere på anmeldelser og henvendelser fra naboer samt oversende materiale til nabokommunerne, som ”tilfældigvis” dukker op under gennemførelsen af en kontrolundersøgelse.⁶⁷ Det virker sandsynligt, at spørgsmålet fremadrettet vil give anledning til konflikter, og at spørgsmålet om retssikkerhedslovens § 9 efter omstændighederne vil kunne blive forelagt både domstole og ombudsmand.

Selv om de årlige redegørelser generelt indikerer, at administrationen af loven og gennemførelsen af kontrolundersøgelser sjældent giver anledning til konflikter med borgerne og virksomheder, kan der alligevel mellem linjerne identificeres en række sådanne, samt som en udløber heraf efterfølgende straffesager og forvaltningssager, der indirekte tager stilling til legaliteten af kontrolundersøgelsen. Navnlig den øvre grænse for hvor konkret en mistanke må være, førend sagen burde være oversendt til politiet fra starten, fremstår som uklar og kunne fortjene afdækning. Det samme gælder med grænsen til EMRK, der både synes at opstille en nedre og øvrige grænse for gennemførelsen af administrative kontrolundersøgelser.⁶⁸ Det kan ikke udelukkes, at kravene fra EMRK afviger fra retssikkerhedsloven, og dermed rummer en latent konflikt.

8. Konklusion - er udviklingen hensigtsmæssig?

Debatten, som i sin tid udløste vedtagelsen af retssikkerhedsloven, var politisk drevet. Uafhængigt heraf kan der dog identificeres en række problemer i den aktuelle udvikling af juridisk karakter.

For det første er det efter vores opfattelse problematisk at have bestemmelser med karakter af, hvad borgerne opfatter som et meget vidtgående indgreb, hvor betingelserne for at iværksætte disse er meget løst og skønsmæssigt beskrevet, og reelt overlader det fuldt ud til myndigheden selv at vurdere relevansen af indgrebet. Det skaber risiko for arbitrære indgreb samt begrænset mulighed for nærmere efterprøvelse. Da det som nævnt er meget sjældent, at de berørte virksomheder og borgere overhovedet indbringer sager om kontrolundersøgelser for f.eks. domstolene, er reglernes indhold kun i meget begrænset omfang blevet prøvet og præciseret i retspraksis, hvad der også kan tale for en opstramning af selve lovreguleringen.

For det andet ses det kun sjældent, at behovet for bestemmelserne er nærmere og konkret overvejet, eller måske mere præcis, at eventuelle overvejelser er kommet til udtryk i lovbemærkninger. Selv om dette ikke udelukker, at der internt i departementet er sket en afvejning, indiker fraværet af udtrykkelige referencer hertil i lovbemærkningerne, at det nok ikke sker i det omfang Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet forudsætter. Langt oftere end nøje afvejninger af modsatrettet hensyn ses standardiserede referencer til retsstillingen på andre, sammenlignelige, områder, eller interne hensyn hos forvaltningen. I forlængelse heraf bemærkes det at bestemmelser aldrig ses ophævet medmindre loven i sin helhed ophæves.

⁶⁶ LBK nr. 983 af 08/08/2013. Ændringen var optaget Lov nr. 187 af 06/04/2011.

⁶⁷ Ændringen var optaget i Lov nr. 187 af 06/04/2011, bemærkningerne til § 6.

⁶⁸ Se Jacob Mchangama, *Konkurrencelovens tvangsindgreb*, Erhvervsjuridisk Tidsskrift, 2010, sider 101 ff. Se mere generelt f.eks. Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 2013, s. 249 f., og Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9*, 2011, s. 750 ff.

For det tredje ses det i praksis, at offentlige myndigheder gennemfører større samlede kontrolundersøgelser, hvor flere myndigheder parallelt undersøger forhold inden for deres respektive ressortområde, evt. at pressen inviteres med. Det skaber risiko for problematisk sammenblanding af hjemmelsgrundlag, samt at myndigheder opnår adgang til at gennemføre kontrolundersøgelser, de ikke selvstændigt er tillagt hjemmel til. Denne udvikling rejser efter vores opfattelse – uafklarede - retlige spørgsmål om overholdelse af specialitetsprincipper og herudover en række afledte spørgsmål om lejlighedsfund og ulovligt indhentede beviser osv. I delvis forlængelse heraf er der enkelte hjemmelsbestemmelser, hvor betingelserne for at igangsætte en kontrolundersøgelse minder meget om egentlig efterforskning, og derved aktualiserer spørgsmålet om, hvorvidt indgrebet overhovedet burde være iværksat eller i stedet overladt til politiet. Den øgede tendens til at afslutte en administrativ kontrolundersøgelse med politianmeldelse understøtter antagelsen herom. Der er således en udefineret grænse over mod egentlig politimæssig efterforskning, som i vores øjne fortjener afklaring.

For det fjerde synes der at være et ikke ubetydeligt antal hjemmelsbestemmelser, der ikke anvendes og allerede som følge heraf ikke tjener noget selvstændigt formål. Hvis loven skal opfylde sit eget erklærede formål om øget retssikkerhed og øget klarhed over retstilstanden, kan det efter vores vurdering overvejes at rydde op i viften af ikke-udnyttede hjemler. En indledning hertil ville formentlig være at forpligte *alle* myndigheder til at registrere og indberette alle indgreb omfattet af loven, og ikke som i dag hvor alene udvalgte myndigheder indberetter.

Selv om spørgsmålet om forvaltningens adgang til at gennemføre kontrolundersøgelser uden retskendelse er et politisk spørgsmål, kan der således identificeres en række helt konkrete retlige problemstillinger, som gør det relevant at overveje et serviceeftersyn af loven og dens anvendelsesområde. Endvidere ses det på flere retsområder, at der faktisk foreskrives forudgående retskendelse som en betingelse for at iværksætte en kontrolundersøgelse. Navnlig på områder, hvor bestemmelserne kun sjældent anvendes, ville det formentlig kunne lukke et reelt (politisk) kritikpunkt, såfremt adgangen til at gennemføre kontrolundersøgelser uden retskendelse blev ophævet.